

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: CARACTERIZAR MELHOR PARA MELHOR APOIAR

Autor: Ademir Antônio Cazella



Governança Fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar

Ademir Antonio Cazella¹

A existência de um contingente expressivo de agricultores familiares brasileiros que permanece à margem das políticas públicas de inserção produtiva (crédito, seguro, mercados institucionais, assistência técnica, pesquisa...) suscita o debate se, nas próximas décadas, o Brasil não seguirá caminho semelhante ao verificado na maioria dos países da Europa ocidental: a redução de forma drástica do número de agricultores familiares, primando cada vez mais pela busca de maior capacidade produtiva e de competitividade do setor agropecuário. Uma questão que perpassa esse debate se refere ao profundo desconhecimento das estratégias de reprodução social adotadas por agricultores que se encontram à margem das políticas públicas que promovem a produção agropecuária. O subtítulo deste ensaio se inspira em edição do *Boletim Perspective* elaborado no quadro no ano internacional da agricultura familiar. Em síntese, a idéia defendida pelos autores desse boletim é que persiste uma grande imprecisão em torno das principais características dos diferentes tipos de agricultura familiar. Isso não só dificulta como compromete a implementação de políticas públicas para esse segmento social cuja característica primeira reside na diversidade de modelos sócio produtivos (SOURISSEAU et al., 2014; LAMARCHE, 1991).

A difusão do tema da governança da terra está diretamente associada ao lançamento em 2012 das “Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, pesca e das florestas no contexto de segurança alimentar nacional” da FAO. Essas diretrizes têm o propósito de orientar os Estados Nacionais a elaborarem programas, leis e políticas que concebam a segurança, o direito de posse e o acesso equitativo da terra, pesca e florestas como elementos fundamentais para se erradicar a fome e a pobreza, fomentando o desenvolvimento sustentável.

A adoção dessa noção no quadro das políticas públicas agrárias parte do pressuposto que ações complementares às tradicionais ações de reforma agrária se fazem necessárias. Para o caso brasileiro, trata-se de pensar em ajustes e aprimoramentos de políticas públicas que, além de ampliar o leque de alternativas de acesso à terra da parte de agricultores familiares excluídos ou com acesso precário à terra, atuem de forma a contrabalançar a tendência do Estado em beneficiar um número

¹Professor do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFAC) e membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ). Email: ademir.cazella@ufsc.br

restrito de unidades produtivas familiares por meio das distintas formas de fomento da produtividade agropecuária.

Antes de passar para a análise dos temas específicos que se pretende aprofundar neste ensaio convém, no entanto, precisar minimamente a definição da noção de “governança”. Para Soto maior (2015), ela está associada a uma nova filosofia da ação pública, que consiste em fazer do cidadão um ator importante no processo de desenvolvimento. Em outras palavras busca-se criar mecanismos para que a sociedade civil participe no processo de concepção e gestão de políticas públicas. Como destaca Le Galès (2014), essa formulação não tem nada de novo, mas ganhou força na atualidade diante da “incapacidade” dos governos em responder a determinados problemas tradicionalmente da sua alçada. Para esse autor, a noção de governança “pode ser definida como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, com o propósito de alcançar objetivos definidos e discutidos coletivamente. A governança remete então a um conjunto de instituições, redes, diretivas, regulamentos, normas, usos políticos e sociais tanto público quanto privado, que contribui à estabilidade de uma sociedade e de um regime político, à sua orientação, à capacidade de dirigir e àquela de fornecer serviços e à assegurar sua legitimidade” (p. 301).

Ainda segundo esse autor, quatro aspectos possibilitam melhor caracterizar essa noção: i) o policentrismo institucional, que implica em compartilhar o poder de decisão e de execução entre diferentes organizações; ii) uma fronteira público/privado fluida com clara abertura para a inclusão nos processos de decisão atores da sociedade civil; iii) a dimensão processual da ação pública-governamental é tão ou mais importante do que o conteúdo específico dos programas públicos; iv) a adoção de instrumentos de ação pública menos restritivos e concebidos de forma horizontal e cooperada.

Um aspecto que comumente está associado ao tipo ideal de governança se refere ao risco dessa abordagem escamotear o real papel do Estado em um determinado campo de atuação. Ou seja, em nome da “boa governança” se fabrica receitas absurdas e ilusórias que, em última instância, servem aos propósitos do pensamento neoliberal de diluir com a sociedade civil aquilo que seria uma função estratégica do Estado. Esse ponto se revela particularmente pertinente no Brasil quando se busca associar o tema da governança com as políticas agrárias. O risco reside de, em nome de uma suposta boa governança, se enfraquecer o sentido político das ações fundiárias em geral, mas sobretudo da reforma agrária. Este nos parece ser um aspecto central no sentido de que qualquer formulação sobre a governança da terra deva estar imbuída de um elevado senso prático. Algo que de fato possa ser implementado e que mobilize o interesse de participação de atores da sociedade civil implicados com os temas da reforma agrária, crédito fundiário, cadastro de terras e regularização fundiária, principais instrumentos em curso no Brasil em torno do tema.

Esta abordagem não tem a pretensão de discutir de forma específica as principais políticas de caráter agrário em curso no país, mas de chamar a atenção para o cenário atual de profundo desconhecimento e de falta de informações qualificadas e acessíveis pelos atores e organizações que atuam com a temática agrária. A ideia central consiste em propor a criação de um banco de informações acerca das unidades produtivas agropecuárias (familiares e não familiares), associado a dados de outras políticas correlatas, a exemplo daquelas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como da iniciativa de atualização do sistema público brasileiro de cadastros de terras. Esta proposta não está imune, no entanto, do risco anunciado acima referente a formulações de “boa governança” que, na prática, são inexecutáveis. A montagem desse banco de informações, no entanto, é perfeitamente possível, considerando a existência no Brasil de um ministério específico para o desenvolvimento rural e da agricultura familiar e de organizações da sociedade civil implicadas e interessadas com o tema, além de informações qualificadas dispersas em diferentes esferas públicas, mas que podem ser articuladas.

Em termos metodológico, a análise toma por base estudos e pesquisas dos quais o autor participou ou que ainda encontram-se em curso sobre políticas complementares à reforma agrária (CAZELLA; SENCÉBÉ, 2012; GOMES et al., 2014 e 2015), acesso dos diferentes tipos de agricultores familiares a políticas públicas (CAZELLA et al., 2015a; CAPELLESSO; CAZELLA, 2015; CAZELLA; BÚRIGO, 2013) e, principalmente, os principais resultados e questões percebidas durante a implementação do projeto “Análise e intercâmbios internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” executado em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CAZELLA et al., 2015b).

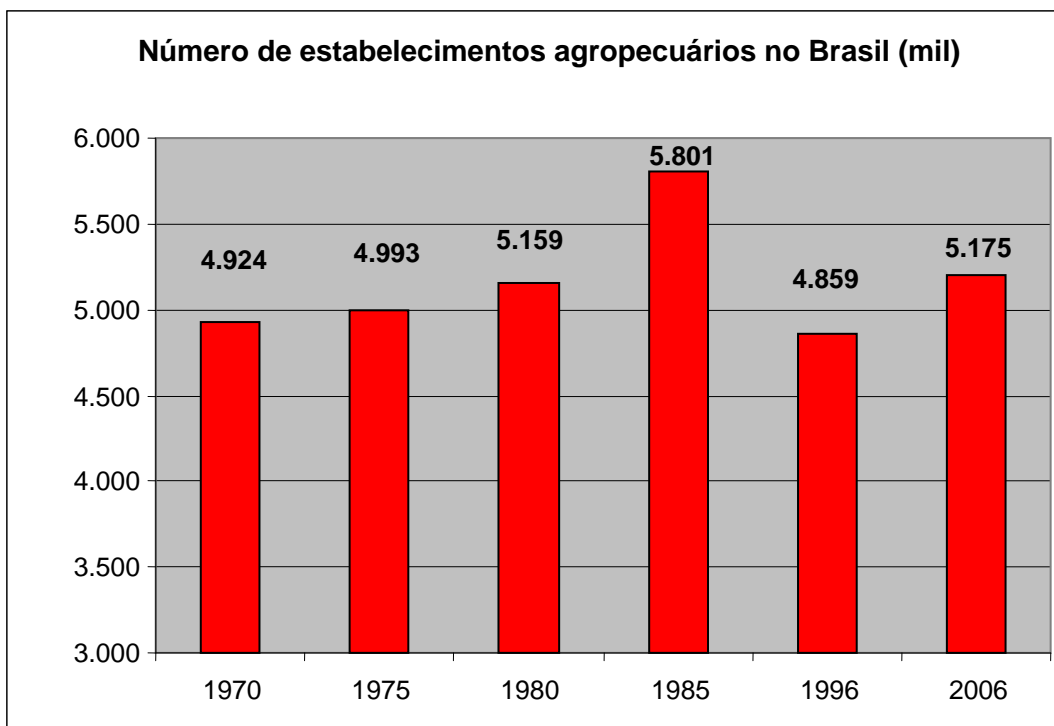
O texto está estruturado em quatro partes principais, sendo a primeira orientada para as principais explicações do fato da estrutura fundiária brasileira apresentar uma relativa estabilidade ao longo do tempo no que se refere ao número de estabelecimentos agropecuários. Em seguida pretende-se demonstrar o caráter conservador, no sentido de beneficiar uma parcela minoritária de unidades agrícolas e de primar pelo modelo agrícola convencional, das políticas públicas produtivas voltadas para a agricultura familiar, o que aprofunda a dicotomia entre unidades agrícolas familiares consideradas aptas ao produtivismo e aquelas relegadas à esfera assistencial. Cada polo dessa dicotomia mobiliza organizações de naturezas diferentes destituídas de uma tradição de compartilhamento e parcerias nas ações. A terceira parte tem o propósito de propor uma dinâmica inovadora no processo de construção de um sistema de cadastros de terras no Brasil, que consiste na complementação desse sistema com um banco de informações sobre o acesso às políticas públicas (produtivas e de natureza social), da composição e características dos integrantes da unidade produtiva (gênero, idade, formação...) e do modelo produtivo adotado (produtivista, misto, agroecológico, com ou sem rendas não agrícolas...) de forma a ser possível antever dificuldades ligadas a processos sucessórios dessas unidades, mas sobretudo planejar o destino das terras de unidades familiares sem

sucedores. Como veremos, na maioria das vezes, essa última situação passa pelo mercado de terras (venda ou arrendamento e parceria), que precisa ser minimamente coordenado pelas políticas fundiárias, sob pena da dinâmica concentracionista e seletivo acesso à terra ser aprofundada.

Nesta parte será abordado o tema dos arrendamentos e parcerias de terras, até então ausente, dentre os instrumentos de governança fundiária vigentes no país. Dados preliminares de nossas pesquisas sinalizam que esse recurso não concerne apenas os casos de acesso precário à terra, sendo utilizado por uma parcela significativa de agricultores familiares integrados aos mercados como forma de ampliar suas atividades agropecuárias. Por fim, a título de conclusão, pretende-se lançar alguns questionamentos sobre o arranjo institucional atualmente vigente no interior no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) correlacionado à coordenação de políticas agrárias. O propósito consiste em repensar a forma de atuação das três principais agências desse Ministério implicadas com a governança da terra: Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Evolução da estrutura agrária no Brasil

O último censo agropecuário de 2006 identificou a existência de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários contra cerca de 4.859.000 em 1996. Embora a comparação entre os dois últimos censos apresente problemas decorrentes de mudanças do período de coleta dos dados pelo IBGE, não se teve uma variação tão acentuada no número de estabelecimentos agropecuários a exemplo da queda verificada no período de 1985 a 1996, quando ocorreu uma redução de quase um milhão de estabelecimentos (Gráfico 1). O total de estabelecimentos agropecuários registrados no último censo equivale ao existente em 1970. Quais seriam as possíveis explicações para essa relativa estabilidade no número de estabelecimentos agropecuários no Brasil? Sem ter a intenção de esgotar o assunto, quatro fatores explicativos podem ser mobilizados: i) existência de zonas de fronteiras agrícolas, que propicia a criação de novas unidades produtivas; ii) atuação de organizações sindicais e movimentos sociais, que demandam do Estado a implementação da reforma agrária, mas também de políticas complementares específicas para a agricultura familiar e para comunidades tradicionais (crédito e seguro agrícola, regularização e crédito fundiário, extensão rural, territoriais e sociais); iii) criação em meados dos anos 1990 de um ministério para atuar com esses atores e coordenar um conjunto de políticas públicas; iv) a precarização e o acesso a políticas sociais de uma parcela significativa de unidades agrícolas classificadas como familiares.



Fonte: Nunes (2008) modificado pelo autor.

Dos mais de cinco milhões de estabelecimentos de 2006 cerca de 84% são considerados familiares (4.367.902)². Do total de agricultores familiares, praticamente um quarto corresponde a unidades agrícolas vinculadas a programas de reforma agrária. Esse contingente explica, em grande parte, a estabilidade do número de estabelecimentos agropecuários existentes no país e reforça a necessidade de cuidados para não secundarizar precocemente sua importância política e socioeconômica.

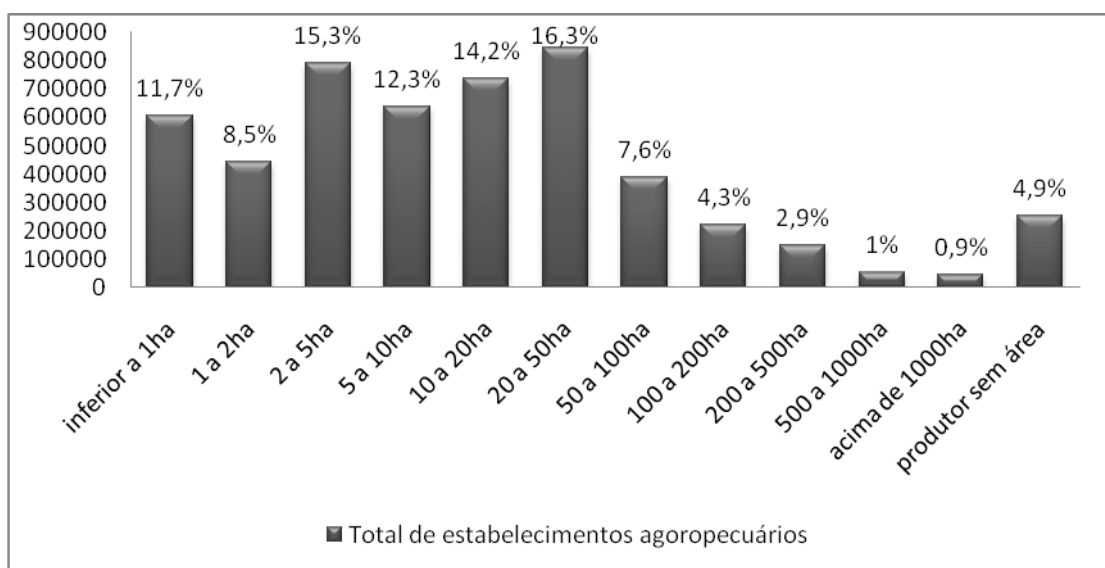
Embora as políticas fundiárias tenham beneficiado ao longo dos anos um contingente expressivo de famílias, o último censo agropecuário revelou, também, a persistência de graves problemas de acesso à terra: 1.040.022 agricultores não são proprietários dos seus estabelecimentos. A maioria faz parte do universo da agricultura familiar que vive em pequenas áreas como posseiros,

²A distinção entre unidades agrícolas familiares e não familiares representa uma novidade do último censo. O IBGE procedeu essa diferenciação com base nos critérios da Lei da Agricultura Familiar. Segundo a Lei nº 11.326 de julho de 2006, a agricultura familiar e o empreendedorismo familiar devem atender de forma simultânea os seguintes critérios: i) não possuir, **a qualquer título**, área maior a quatro módulos fiscais, cujo tamanho é variável segundo a localização e condições edafoclimáticas; ii) utilizar predominantemente mão de obra familiar nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) ter a maior parte da renda familiar originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) dirigir o estabelecimento ou empreendimento com a família.

arrendatários e parceiros. Invariavelmente, os agricultores que se encontram nessas situações têm dificuldades para acessar políticas públicas de caráter produtivo, a exemplo do crédito agrícola. Além disso, pouco se sabe no Brasil como se dão os contratos de arrendamento e parceria de pequenas áreas. Seguramente, uma parcela importante ocorre de forma precária e mantida à margem da lei, já que, em geral, a duração é de apenas uma safra, mesmo que a legislação estipule um prazo mínimo de três anos. Nessas situações, a tradicional produção para auto consumo, que cumpre um importante papel de segurança alimentar no seio da agricultura familiar, fica comprometida dada a permanência efêmera das famílias de arrendatários nos estabelecimentos alugados.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 revelam, também, que 35,5% dos estabelecimentos agropecuários têm menos de 5ha. Se somados à categoria de “produtor sem área”³ tem-se 40,4% dos estabelecimentos com acesso a uma área de terra que restringe a prática de atividades agropecuárias. Ou seja, cerca de 2,1 milhões dos 5,2 milhões de estabelecimentos se encontram nessa situação (Gráfico 2).

Gráfico 2: Distribuição dos estabelecimentos agropecuários no Brasil por classe de área



Fonte: Resultados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006.

³O “Produtor sem área” representa uma nova categoria de agricultores criada pelo IBGE nesse último censo para contemplar produtores que obtiveram produção vegetal ou animal no ano do censo, mas que não tinham área específica para a sua produção na data da coleta das informações a campo, além de situações específicas a exemplo de apicultores que adotam o sistema itinerante.

Essa situação força a adoção de outras estratégias de reprodução social do grupo familiar, na maioria das vezes, desconhecidas das principais Organizações Profissionais Agrícolas (OPA)⁴, mas também de pesquisas que influenciam a formulação de políticas públicas. Nesse debate não faltam abordagens simplistas que defendem o caminho, certamente mais fácil de ser operacionalizado, do assistencialismo social e do êxodo rural.

A maioria do grupo é nordestina e órfã de proteção política no âmbito da agricultura, seja em termos de política agrícola, seja de política de desenvolvimento rural, cabendo melhor no escopo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste grupo, concentra-se a grande maioria daqueles que migrarão para as cidades (ALVES; ROCHA, 2010, p.288).

Outro aspecto importante do acesso e permanência na terra no Brasil se refere à contribuição dos movimentos sociais implicados com a organização sócio-produtiva dos assentamentos no processo de conquista de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse Programa foi precedido por uma política especial de crédito agropecuário subsidiado para os agricultores assentados, que serviu de referência para a ampliação dessa iniciativa aos demais segmentos sociais da agricultura familiar. O próximo tópico discute o caráter conservador que a política “carro chefe” do MDA assumiu ao longo do tempo. O propósito de entrar nessa seara consiste em reafirmar a importância da criação de um banco de informações qualificadas de acesso a políticas públicas como forma de subsidiar uma estratégia de governança da terra.

Dependência de caminho das políticas públicas produtivas para agricultura familiar

É bem verdade que a profunda diversidade social existente no interior da categoria de agricultores familiares complexifica e dificulta a formulação e implementação de políticas públicas para esse segmento social. Após quase duas décadas de Pronaf, verifica-se um consenso nas abordagens sobre a desigualdade na distribuição de recursos entre as cinco

⁴Nos baseamos em Maresca (1983) para conceber como principais OPA brasileiras os serviços públicos de extensão rural (inclusive aqueles prestados por cooperativas e ONG), os movimentos sindicais e sociais rural, além dos bancos públicos e das cooperativas de crédito que operam as políticas de financiamento rural.

macrorregiões do país, a concentração de contratos em culturas destinadas prioritariamente à exportação e a exclusão de amplos segmentos da agricultura familiar (SOUZA et al., 2013; GRISA et al., 2014). Tem-se aqui uma clara evidência de que o sistema de crédito para a agricultura familiar é influenciado pelo fenômeno denominado na literatura especializada de “dependência de caminho” (PALIER, 2014). Ou seja, as instituições que operam o Pronaf permanecem reféns do modelo operacional do crédito rural erigido nos anos 1960 e 1970 para promover a modernização da agricultura brasileira.

Para Rufino de Aquino et al. (2011), os dados do último censo agropecuário revelaram a existência de cerca de dois milhões e quinhentos mil agricultores familiares que se enquadram na linha do Pronaf destinada a agricultores familiares pobres⁵. O contingente potencial do chamado Pronaf B representa, portanto, 59% do universo de agricultores familiares identificados pelo Censo e que estão dentro dos critérios desse Programa. Em 2006, o Pronaf completou uma década de existência e atingiu, aproximadamente, 1,9 milhão de contratos de crédito, dos quais somente cerca de 600 mil correspondiam à linha B. Quase dois milhões de agricultores familiares pobres continuam, portanto, sem ter acesso à principal política pública de desenvolvimento rural do país.

Outro aspecto que precisa ser considerado é a fragilidade do indicador “contratos” para se avaliar a abrangência do Pronaf. Em 2013, teve-se 2.099.279 de contratos de Pronaf, valor que representa 48,6% dos estabelecimentos familiares brasileiros recenseados em 2006. Contudo, quando se calcula essa relação a partir dos Cadastros de Pessoas Físicas dos agricultores beneficiados, o total cai para 1.154.613, o que corresponde a 26,5% dos estabelecimentos familiares (CAPELLESSO, 2015), já que muitos agricultores firmam mais de um contrato de crédito no âmbito do Pronaf⁶. Ou seja, apenas pouco mais de um quarto do universo da agricultura familiar tem, de fato, acesso à principal política pública criada para essa categoria social.

⁵ Até 2008, os agricultores familiares eram classificados em cinco grupos do Pronaf, cada um com taxas de juros e condições de pagamentos específicas. Com exceção do grupo A, que corresponde aos agricultores assentados por programas de reforma agrária independentemente da renda, os demais eram classificados com base na renda bruta da produção agropecuária. A partir desse ano foram extintos os grupos C, D e E e as condições de pagamento dependem do montante de recursos demandados pelos agricultores. O Grupo B permaneceu por se tratar de uma linha de microcrédito voltada a agricultores familiares que vivem em condição de extrema pobreza.

⁶ Note-se que esse tipo de informação é impossível de ser obtido nas bases de dados do MDA, exigindo uma verdadeira maratona junto ao Banco Central, que passa por relações de interconhecimento entre pesquisador e gestores públicos. Tem-se aqui outra evidência relacionada ao acesso precário a informações qualificadas sobre as unidades produtivas agrícolas, o que compromete qualquer iniciativa de governança fundiária.

Na atualidade, são crescentes os questionamentos acerca dos propósitos do Pronaf, em especial, sobre sua baixa capacidade de incluir a maioria dos agricultores familiares e de promover um modelo de desenvolvimento agrícola alternativo ao produtivismo. Nenhuma contrapartida de natureza ecológica, por exemplo, é exigida dos beneficiários. Como a maioria dos acessos ao Pronaf atende agricultores integrados às principais cadeias produtivas, passou a ser recorrente a rotulação do Programa a uma política para o chamado “agronegócio”⁷. A necessidade de articular o crédito rural a políticas de assistência técnica e de educação, bem como de acesso à terra, água e tecnologias, já foi evidenciada nas análises e recomendações pioneiras de Yunuse Jolis (2000) sobre o tema das micro finanças. Esses autores destacam que o microcrédito, por si só, não resolve a situação de pobreza, mas representa um importante instrumento para sair dela.

A construção de um banco de informações sobre os diferentes usos da terra e de acesso a políticas públicas no Brasil rural

A elaboração deste tópico partirá do caso da previdência social rural como referência empírica para demonstrar a urgência da necessidade de se associar as iniciativas de construção de um sistema de cadastro de terras no Brasil com informações qualificadas dos distintos tipos de estabelecimentos agropecuários, seus acessos a políticas públicas e estrutura interna (geracional, gênero, nível tecnológico, grau de instrução...). O tema da previdência rural foi incluída nesta análise por se tratar da principal política social e de distribuição de renda no meio rural brasileiro.

Ao longo das duas décadas de vigência do sistema da Previdência Rural, verifica-se que esse sistema de direito social, combinado com a política de valorização do salário mínimo, tem efetivo impacto distributivo para as famílias rurais. Essa política irá alterar o padrão de distribuição da renda familiar, independentemente das condições produtivas dos estabelecimentos rurais familiares (DELGADO, 2015, p.436).

Considerado por esse autor como o “[...] vagão tardio do direito social trabalhista brasileiro”, o sistema previdenciário dos agricultores familiares foi ampliado com a Constituição de 1988 e aplicado, de fato, a partir de 1992. Até então prevalecia o chamado Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), criado em 1971, que assegurava o direito de aposentadoria especial

⁷Nesta análise nos limitamos ao Pronaf, mas nossas pesquisas evidenciam que o processo de elitização do acesso de unidades agrícolas familiares às políticas públicas também se faz presente no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (CAZELLA et al., 2015a).

somente ao chefe do estabelecimento e no valor de meio salário mínimo. Após a nova Constituição, esse direito foi estendido ao cônjuge, no valor de um salário mínimo por beneficiário. Denominados segurados especiais, as agricultoras e agricultores acessam a aposentadoria por idade, respectivamente, aos 55 e 60 anos, ficando ainda assegurados os auxílios doença e maternidade.

O Quadro 1, a seguir, revela que, em meados de 2013, existiam quase nove milhões de benefícios previdenciários destinados à categoria de agricultores familiares. A estimativa é que cerca de 5,3 milhões de famílias sejam contempladas na condição de “segurado especial”, por ser ou ter sido agricultor durante a vida ativa⁸. Essa denominação se deve ao fato das contribuições dos agricultores familiares ao fundo da previdência social ser largamente deficitária. A estimativa efetuada por Cazella (2007) avaliou que a contribuição feita pelos agricultores não chega a 15% do total pago em forma de benefícios previdenciários a essa categoria social. Note-se que o total de 5,3 milhões de famílias de agricultores atendidas pelos serviços previdenciários é ligeiramente superior aos 5,1 milhões de estabelecimentos agropecuários registrados no último censo. Além disso, o orçamento aportado à previdência rural é superior a muitos programas de natureza produtiva. Tomando por base o salário mínimo vigente em 2015, teve-se o aporte de R\$7 bilhões por mês, o que totaliza R\$ 84 bilhões no ano, sem considerar a parcela relativa ao “décimo terceiro”. Trata-se de um montante não negligenciável, superior ao volume de recursos destinado ao Pronaf, que certamente auxilia a explicar o fato de muitas famílias beneficiadas continuarem residindo no meio rural e, por vezes, gerindo unidades agrícolas que ainda são produtivas.

Infelizmente, inexistente no Brasil um sistema de cadastro e de informações das unidades produtivas que permita identificar, por exemplo, quantos agricultores aposentados continuam à frente de estabelecimentos com ou sem sucessor da unidade de produção agrícola familiar? Quantos agricultores aposentados deixaram o ambiente agrícola e não mais residem nas suas antigas unidades produtivas? Ou ainda quantos estão em processo de restringir suas atividades produtivas em função da idade avançada? Que destino esses últimos pretendem dar às suas terras: vender, arrendar, reflorestar como reserva de valor, manter o patrimônio familiar na esperança que algum filho retorne e assumas as atividades ou efetuar a partilha das terras em vida para assegurar o direito da aposentadoria rural?⁹ Quem são os potenciais compradores ou arrendatários das terras disponibilizadas nos mercados por esses agricultores? Essas terras continuarão nas mãos de agricultores familiares ou serão destinadas para expandir o agronegócio ou transformadas em sítios de lazer? A partilha de terras entre herdeiros

⁸ A diferença entre 9 milhões de beneficiados e 5,3 milhões de famílias se explica pelo fato de que cada família pode ter mais de um beneficiário da previdência social rural.

⁹ Em recente pesquisa de campo fomos informados por funcionários de uma unidade municipal responsáveis pelos cadastros de imóveis rurais do INCRA que, nos últimos dois anos, aumentou os casos de agricultores familiares próximos da idade de se aposentar que efetuam a divisão das terras entre os herdeiros em decorrência do INSS estar de ferindo pedidos de aposentadorias de agricultores familiares que possuem mais de quatro módulos fiscais de terra.

que, muitas vezes, atuam em outro setor da economia não estaria fomentando o recurso ao arrendamento e parceria de terras?

Quadro 1: Alguns indicadores gerais dos benefícios previdenciários pós-1992

Anos	Nº Total de Benefícios Acumulados (mil)	Valor Unitário dos Benefícios em Salário Mínimo (US\$)	Famílias Contempladas (mil) ¹⁰
1991 (Funrural)	4.080,4	22,0	-
1992	4.976,9	47,1	2.971,28
1995	6.359,2	100,7	3.976,53
2000	6.493,9	82,50	3.876,96
2005	7.351,2	123,50	4.388,78
2010	8.372,1	311,80	4.998,27
2013 (junho)	8.909,35	300,00	5.319,00

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Vários anos) e Boletim Estatístico de Previdência social (Julho de 2013). In: Delgado (2015, p.435).

Para concluir este tópico e seguindo a linha de raciocínio sobre a carência de informações para a implementação de uma ação de governança fundiária apresentamos, na sequência, dados preliminares de pesquisa sobre um tema pouco estudado, mas que é recorrente entre diferentes segmentos de agricultores familiares. O propósito consiste em chamar a atenção para um instrumento de governança fundiária que, embora excluído da agenda pública brasileira, vem sendo operado entre agricultores familiares: o arrendamento e parceria de terras.

Esse tema no Brasil sempre esteve associado à ideia que se trata de um mecanismo de exploração de grandes proprietários de terras em relação a camponeses pobres que, despossuídos da posse ou propriedade de terras, são obrigados a se submeter a contratos de arrendamento e parceria, na maioria das vezes informais, altamente desfavoráveis aos seus interesses. Embora esse tipo de relação ainda persista no meio rural brasileiro, o que

¹⁰ A relação de 1,675 benefícios por família utilizada para estimar o número de famílias de agricultores contempladas pela previdência social foi calculada a partir de pesquisa coordenada por Delgado e Cardoso (2000) em trezentos municípios das regiões Nordeste e Sul do país.

pretendemos chamar a atenção é para o fato de que uma parcela da agricultura familiar brasileira está recorrendo a esses mecanismos para ampliar seus negócios agropecuários sem que qualquer instituição pública tenha informações sistematizadas a respeito.

O Quadro 2 abaixo apresenta dados sobre o recurso ao arrendamento e parceria de terras da parte de agricultores familiares catarinenses, que podem ser classificados como bem integrados nos distintos mercados (de produtos e insumos, financeiro, informações e de terras)¹¹. Embora esses dados sejam preliminares e precisam, portanto, ser tomados com cautela, percebe-se que o recurso ao arrendamento e parceria de terras é relativamente recorrente entre esse tipo de agricultor familiar, variando de 19% a 44% de casos que estabelecem contratos de arrendamento e de parceria¹² de terras para ampliar suas bases produtivas.

Esses agricultores apresentam como característica principal o fato de se encontrarem no auge das suas forças físicas e técnicas, essas últimas potencializadas nas últimas décadas pelo acesso à política de financiamento rural. Ou seja, tratam-se de unidades produtivas que apresentam um parque de máquinas com capacidade para cultivar terras de terceiros. Já do lado de quem disponibiliza suas terras para esses agricultores pouco se sabe a respeito, mas pode-se especular se uma parcela importante não é composta por agricultores em vias de se aposentar ou que já se aposentaram e não dispõem de sucessores ou de herdeiros de terras agrícolas que exercem outras atividades econômicas.

Quadro 2: Percentual de agricultores familiares com arrendamento e parceria de terras de terceiros em diferentes municípios catarinenses

¹¹Tratam-se de famílias de agricultores que acolhem estudantes dos cursos de agronomia e de zootecnia da Universidade Federal de Santa Catarina durante três semanas em suas unidades produtivas no quadro da disciplina Vivência em Agricultura Familiar (VAF). A cada semestre elege-se um município para, em parceria com a administração municipal, executar a VAF. Nesse processo são selecionadas famílias de agricultores que dispõem de melhor infraestrutura para acolher os estudantes. Durante as atividades de campo, os alunos preenchem de um questionário socioeconômico e ambiental com informações da família e da unidade produtiva. Esses dados servem de base para elaborar a Série Retratos da Agricultura Familiar referente a cada município que participa da VAF.

¹²A maioria dos contratos é de parceria e a preferência por essa modalidade se deve ao cuidado que esses agricultores têm em não perder as prerrogativas de acesso a políticas públicas para a categoria de agricultores familiares, em especial o Pronaf e a previdência rural. O aprofundamento desse tema encontra-se em curso no quadro de uma tese de doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas.

Municípios	Arrendamento e Parceria de terras (%)
Vargeão	44
Concórdia	42
Lindóia do Sul	37
Irineópolis	34,5
Porto União	23
Ponte Serrada	19

Fonte: Retratos da Agricultura Familiar (PGA/UFSC) e base de dados da disciplina VAF do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território.

Tem-se aqui um vasto campo de pesquisa sobre o tema da “polarização e mobilidade cíclica” das sociedades camponesas minuciosamente analisado no trabalho clássico de Shanin (1972) sobre o campesinato russo e completamente desconhecido no caso brasileiro. A partir dos chamados “estudos dinâmicos” - “tipo de investigação em que se analisa a mobilidade socioeconômica configurando a evolução histórica das unidades domésticas camponesas individuais”-, Shanin analisa quatro tipos de mobilidades das unidades agrícolas familiares, extremamente complexas, que formam a base do processo de diferenciação social dessas unidades (SHANIN, 1972, p.324). Note-se que esse acompanhamento das unidades produtivas agropecuárias já existiam na Rússia do final do século XIX, o qual propiciou as formulações teóricas dos Néopopulistas Russos, tendo Chayanov à frente, as quais auxiliam a explicar, mesmo na atualidade, as particularidades da agricultura familiar contemporânea.

Outra informação relevante sobre esse tema é que na maioria dos países da União Europeia, o acesso à terra via contratos de arrendamento é superior à condição de proprietários que cultivam diretamente sua terras. Na França, cerca de 75% da superfície agrícola útil é cultivada por arrendatários. Por trás dessa situação estão políticas públicas criadas nos anos 1960 justamente para reger a disponibilização de terras cujos proprietários

não têm mais vínculos com o setor agropecuário, mas que mantêm o patrimônio herdado de um antecessor agricultor¹³.

Considerações Finais

A ideia central que se pretendeu defender neste ensaio é que o atraso que o Brasil apresenta em relação às políticas agrárias em geral e, em particular, na montagem de um eficiente sistema de cadastro de terras pode ser superado pela inovação de incorporar nesse sistema a criação de um banco de informações acerca das unidades rurais: agropecuárias, de lazer ou conservacionistas, familiares e não familiares agroecológicas ou convencionais, tradicionais, convencionais, mistas, pluriativas ou monoativas, com ou sem sucessores (...).

De nada adianta, que o MDA por intermédio das suas três organizações que atuam com o tema agrário – SRA, INCRA e SERFAL– tenha êxito em criar um cadastro eficiente de terras se as informações nele contidas ficarem restritas à esfera do Ministério ou de gestores públicos. A definição de governança fundiária discutida no início do texto alerta para o aspecto estratégico da participação dos atores da sociedade civil. A criação de um cadastro de terras e de um banco de informações a ele associado, que subsidiem o acompanhamento das distintas políticas com incidência nas unidades agropecuárias, deve propiciar o acesso da parte de dirigentes sindicais e de movimentos sociais, ONG, Prefeituras, cartórios de registro de imóveis, unidades de ensino e de pesquisa (...) do mais remoto município rural brasileiro. As ações de descentralização do processo de gestão de políticas públicas dependem desse tipo de instrumento. Não menos importante serão os usos de caráter acadêmico que essa de base dados propiciará, facilitando as pesquisas que hoje exigem uma expertise próxima daquela exercida por “detetives” para se obter informações minimamente inovadoras, seguras e qualificadas sobre as unidades agropecuárias brasileiras e seus acessos a políticas públicas.

Por fim, a discussão de um modelo de governança fundiária no Brasil passa pelo questionamento sobre a eficácia do desenho institucional existente no interior do MDA para coordenar as políticas fundiárias. É plenamente justificável que dentre as principais secretarias desse Ministério uma delas se ocupe da “questão agrária” dada a gravidade do

¹³Sobre esse tema sugere-se a leitura dos capítulos elaborados por Courleux (2015), Levesque (2015) e TestutNevès (2015) publicados na coletânea organizada por Cazella et al. (2015b) sobre governança da terra, bem como os artigos Cazella e Sencébé (2012) e Cazella, Sencébé e Rémy (2015).

processo de concentração de terras persistente no país. No entanto, convém discutir qual seria o papel dessa Secretaria: eminentemente político ou com fins operacional? Até o momento, a SRA tem um papel operacional e está à frente das políticas de regularização (exceto na região da Amazônia Legal) e de crédito fundiário. O papel de coordenação e articulação política da questão agrária no interior do Ministério é, no mínimo, difuso e confuso. Tudo indica que seria conveniente delegar a parte operacional das distintas políticas agrárias para o INCRA, com as devidas adequações que se fazem necessária no interior desse órgão público. O mesmo raciocínio pode ser aplicado em relação à SERFAL. Ao invés de se apostar no fortalecimento de uma nova secretaria com precariedade de recursos humanos e financeiros, a função de regularizar terras na Amazônia Legal também pode ficar a cargo desse Instituto, que necessariamente passaria por uma reestruturação para que cumpra novas funções associadas à sua vocação primeira de manter ativa a política de reforma agrária acrescida das demais políticas de governança da terra. Certamente muitos sobreposições de ações e disputas de poder entre essas distintas organizações seriam, senão evitados, pelo menos diminuídos.

Referências

ALVES, E. ; ROCHA, D. de P. **Ganhar tempo é possível ?** In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília, IPEA, 2010, p.275-290.

CAPELLESSO, A. J. crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência? Florianópolis, **PGA/UFSC**, Qualificação de projeto de doutorado, 2015.

CAPELLESSO, A.; CAZELLA, A. A. Entre especialização produtiva e resiliência socioambiental: estratégias de reprodução social de agricultores familiares da Região Extremo Oeste Catarinense. **Sustentabilidade em Debate**, v.6, 2015, p.33 - 50.

CAZELLA A. A. A multifuncionalidade agrícola: a defesa de subsídios públicos para o desenvolvimento rural. **Marco Social**, 2007, p.12-15.

CAZELLA, A. A. et al. Politiques publiques de développement rural au Brésil : ledilemme entre l'inclusion productive et l'aidesociale. 52^o Colloque da ASRDLF, **Anais**, 2015a, Montpellier.

CAZELLA, A. A. et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade**: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. Blumenau: Nova Letra, 2015b, p.359.

CAZELLA, A. A.; [BURIGO, F.](#) Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro. **Emancipação**, v.13, 2013, p.297-312.

- CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v.2,2012, p.409-429.
- CAZELLA, A. A.; SENCÉBÉ, Y.; REMY, J. Transformações no modelo francês de agricultura familiar: lições para o caso brasileiro? **Novos Cadernos NAEA**, v.18, 2015, p.13 - 32.
- COURLEUX, F. Aumento da proporção de terras agrícolas arrendadas: sucesso ou fracasso da política fundiária? In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais**. Blumenau: Nova Letra, 2015b, p.103-137.
- DELGADO, G. C. Previdência social e desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Dir.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p.429-442.
- DELGADO, G. C.; CARDOSO, J. C. (Dir.). **A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2000, 242p.
- GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A., BURIGO, F.; [BIROCHI, R.](#) Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. **Campo - Território**, v.9, 2014, p.308 - 336.
- GOMES, C. M. P.; CAZELLA, A. A., BÚRIGO, F.; SENCÉBÉ, Y. Crédito fundiário no Brasil: instrumento de ordenamento fundiário? In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2015, p. 361-380.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, vol. 52, 2014, n° 02, p.323-345.
- LAMARCHE, H. (Coord.). **L'agriculture familiale**. Une réalité polymorphe. Paris: L'Harmattan, 1991, 304p.
- LE GALÈS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris, SciencesPo Les Presses, 4^eed., 2014, p.299-307.
- LEVESQUE, R. As sociedades de ordenamento fundiário e estabelecimento rural e seu papel na regulamentação do mercado fundiário agrícola na França. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais**. Blumenau: Nova Letra, 2015b, p.87-101.
- MARESCA, S. **Les dirigeants paysans**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1983, 295p.
- NUNES, S. P. Censo Agropecuário demonstra aumento das escalas de produção e redução das ocupações agrícolas. Curitiba: DESER, **Boletim Eletrônico**, n°164, 2008.
- PALIER, B. Pathdependence (Dépendance au chemin emprunté). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris, SciencesPo Les Presses, 4^eed., 2014, p.411-419.

RETRATOS... Análise socioeconômica e ambiental de Irineópolis-SC: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, **Série Retratos da Agricultura Familiar**, nº 1, 2015.

_____ Análise socioeconômica e ambiental de Porto União-SC: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, **Série Retratos da Agricultura Familiar**, nº 2, 2015.

_____ Análise socioeconômica e ambiental de Concórdia-SC: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, **Série Retratos da Agricultura Familiar**, nº 3, 2015.

_____ Análise socioeconômica e ambiental de Lindóia do Sul-SC: um estudo a partir da disciplina Vivência em Agricultura Familiar. Florianópolis, **Série Retratos da Agricultura Familiar**, nº 4, 2016.

RUFINO de AQUINO, J. et al. Dimensão e localização do público potencial do Pronaf “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. *49º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, SOBER, **Anais**, 2011, Belo Horizonte.

SHANIN, T. **La clase incómoda**: sociología política del campesinato en una sociedad endesarolo (Rusia 1910-1925). Oxford: Alianza Editorial, 1972.

SOTOMAYOR, O. Políticas de ordenamento fundiário: construindo uma governança fundiária. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade**: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. Blumenau: Nova Letra, 2015b, p.63-85.

SOURISSEAU, J.-M. et al. Políticas públicas para a agricultura familiar: caracterizar para apoiar melhor. **Perspective**, Cirad, nº29, 2014.

SOUZA, P. M. et al. Análise da evolução do valor dos financiamentos do Pronaf-Crédito (1999-2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **RESR**, 2013, v. 51, n. 2, p.237-254.

TESTUT NEVÈS, M. As políticas públicas de apoio à instalação de jovens agricultores na França. In: CAZELLA et al. (Org.). **Governança da terra e sustentabilidade**: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais. Blumenau: Nova Letra, 2015b, p.139-152.

YUNUS, M.; JOLIS, A. E. **O banqueiro dos pobres**. Ed. Ática, 1ª edição, 2000, p.344.